

Choques externos y opciones de política en una economía pequeña, abierta y vulnerable: el caso de Guatemala

Maynor Cabrera
María Castro

México, D.F, Noviembre 2009

Contenido

- Antecedentes
 - Política económica y choques externos
 - Desempeño macroeconómico
 - Mercado laboral
 - Situación social y el sistema de protección social
- Análisis de equilibrio general
 - Choques externos
 - Simulación de opciones de política
- Conclusiones

Políticas económicas y choques externos



- Reformas Consenso Washington (parcial)
 - Apertura unilateral
 - Privatización
 - Reducción del déficit (Control del gasto, ingresos débiles)
 - Liberalización financiera con débil supervisión
- Choques en Déficit de CC (1990-2006)
 - Período de mayor aumento en DCC 1998-2003
 - Remesas (positivo a partir de 2001)
 - Deterioro balanza comercial, principalmente por el incremento acelerado de las importaciones (caída precio relativo)
 - Choques de precios focalizados (Más importante Café 2001)
- Flujos de Capital reducidos
 - Incrementos principales en IED resultado de Privatización

Desempeño macroeconómico

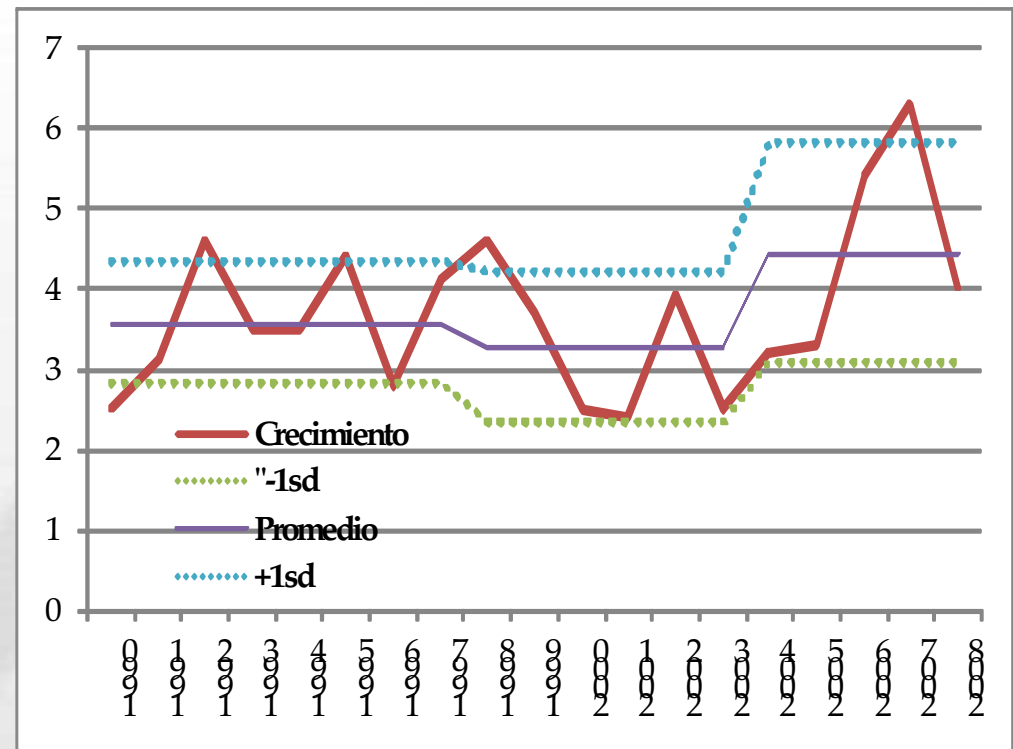
- Desempeño económico modesto y relativamente estable
- No existieron “choques sistémicos”
- Reducción de la inflación

Promedio			
1991-97	1998-03	2004-8	91-2008
10.6	6.4	8.3	8.6

- Estructura económica
 - Sector más dinámico: Servicios
 - Servicios financieros
 - Transporte, almacenamiento y comunicaciones
 - Industria, agricultura y comercio (mayores empleadores):
debajo del promedio

por

Crecimiento del PIB



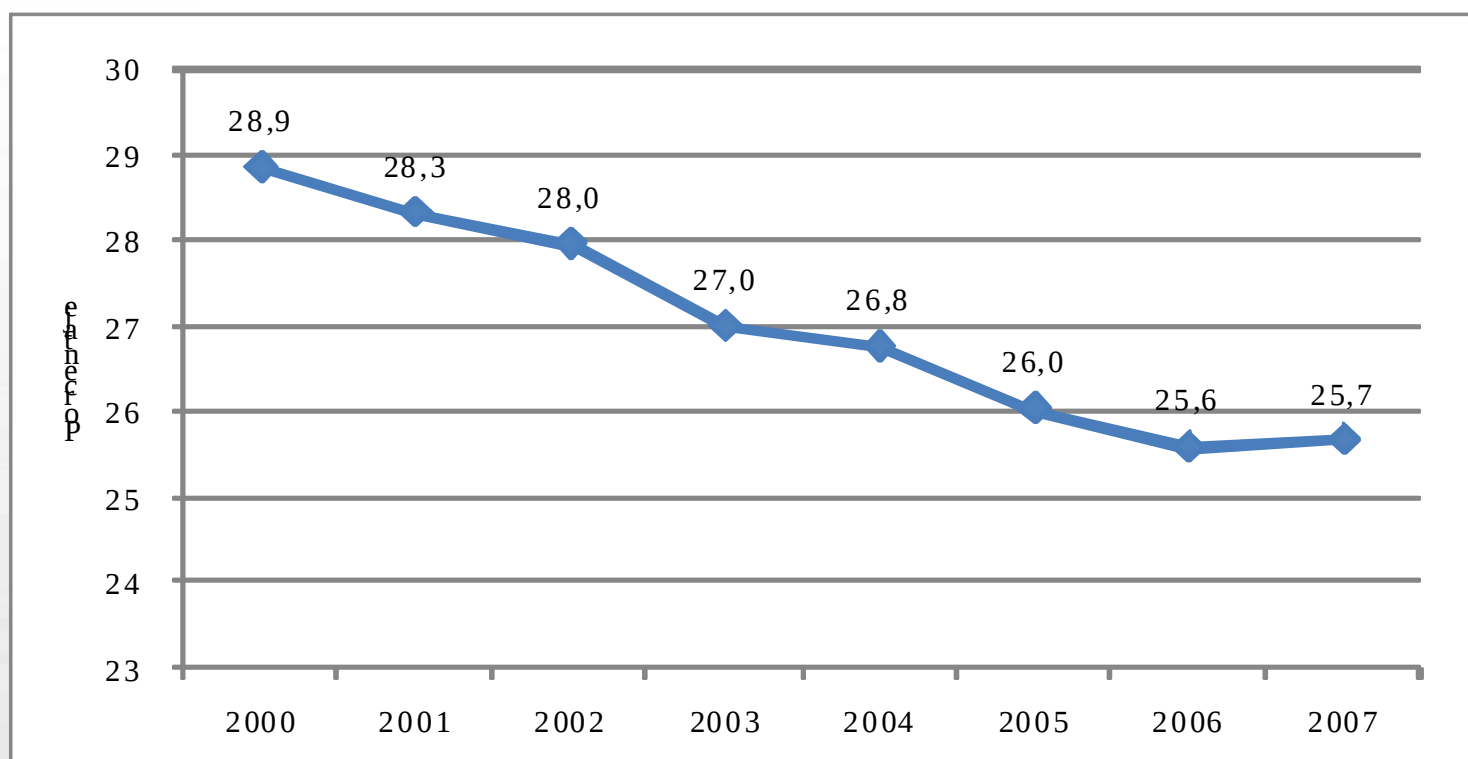
Mercado laboral

- Principales sectores productivos

	a-agrgan	a-cultcafe	a-alimen	a-textil	a-otrind	a-const	a-edu	a-otrsvc
% empleo total	30.1	3.1	4.8	6.9	3.8	6.6	4.0	33.4
% informales en sector	92.4	86.4	64.5	53.2	61.3	66.9	6.3	72.3
% no calificados en sector	96.3	95.8	77.3	84.1	69.9	85.4	6.7	68.8

- Altos niveles de informalidad (71% según definición proyecto)
 - Sin ninguna red de protección social
 - Predominio de unidades pequeñas con baja productividad
- Tasas de desempleo bajas (1.8% en 2006)
 - Mecanismo de ajuste es el mercado informal
- Predomina el empleo no calificado e informal (Altamente vulnerable)
- Condiciones del trabajo para la mujer son peores que para los hombres
- Sin políticas explícitas para flexibilizar el mercado laboral, pero...
 - Escasa creación de empleos y débil cumplimiento de normas laborales

Guatemala: población afiliada al IGSS con respecto a la PEA, varios años (en porcentajes)



Fuente: Memorias de Labores del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), 2000-2007.

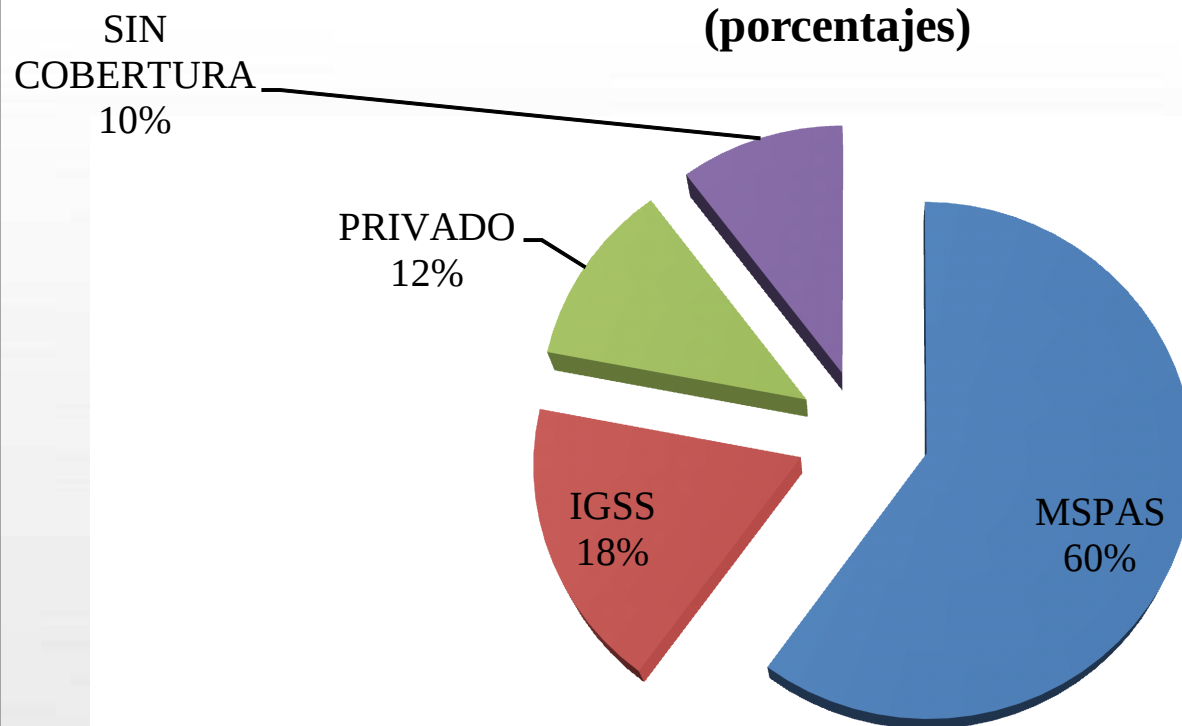
Situación social y el sistema de protección social



- Alta vulnerabilidad ante choques
 - Social: Pobreza (51%), Extrema (15%), 1.25usd (11%) y desigualdad (0.539)
 - Gasto social con poca cobertura y mal focalizado
 - Esquemas de protección social prácticamente inexistentes (seguridad social para el sector formal)
- Respuesta débil
 - Gasto social rígido (pre-asignaciones) y de niveles reducidos
 - Financiamiento del sector público (carga tributaria reducida y pro-cíclica)
- Nuevas propuestas
 - Transferencias condicionadas en efectivo (Mi Familia Progres)
 - Programa del Adulto Mayor (Pensión No Contributiva)
 - Institucionalidad débil en un marco de restricción presupuestaria

Cobertura de servicios de salud

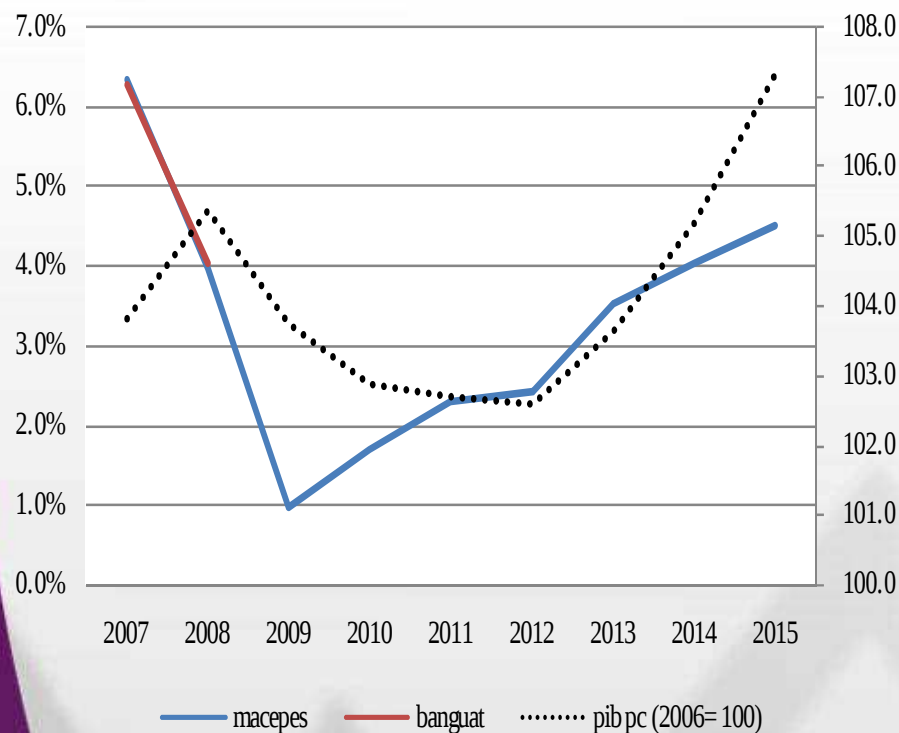
**Guatemala: cobertura según reporte institucional, 2004
(porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con base en OPS (2007) e IGSS (2004), citados en OPS (2007b)

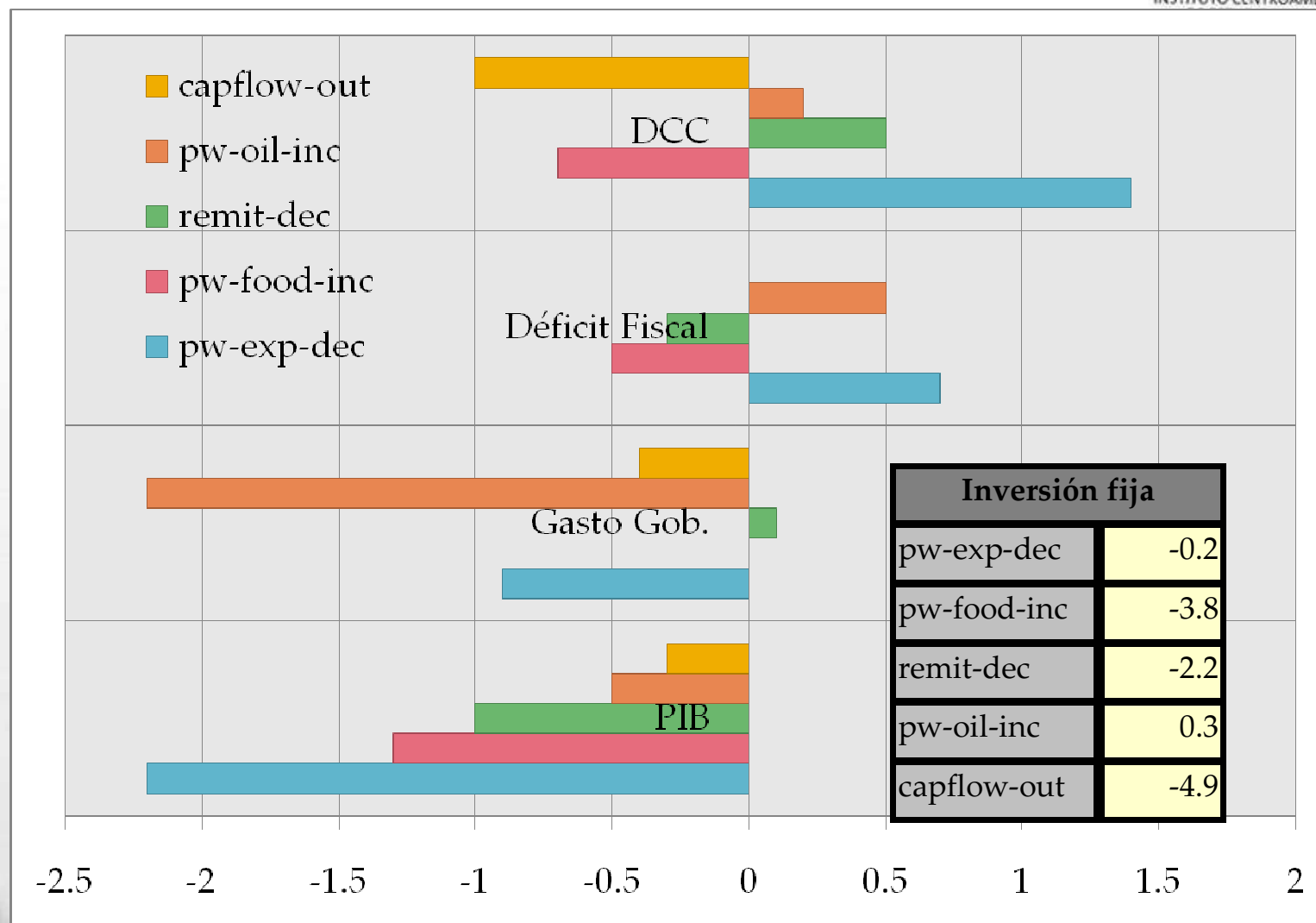
Análisis de choques externos: Escenario Base

- PIB (2007-2015)

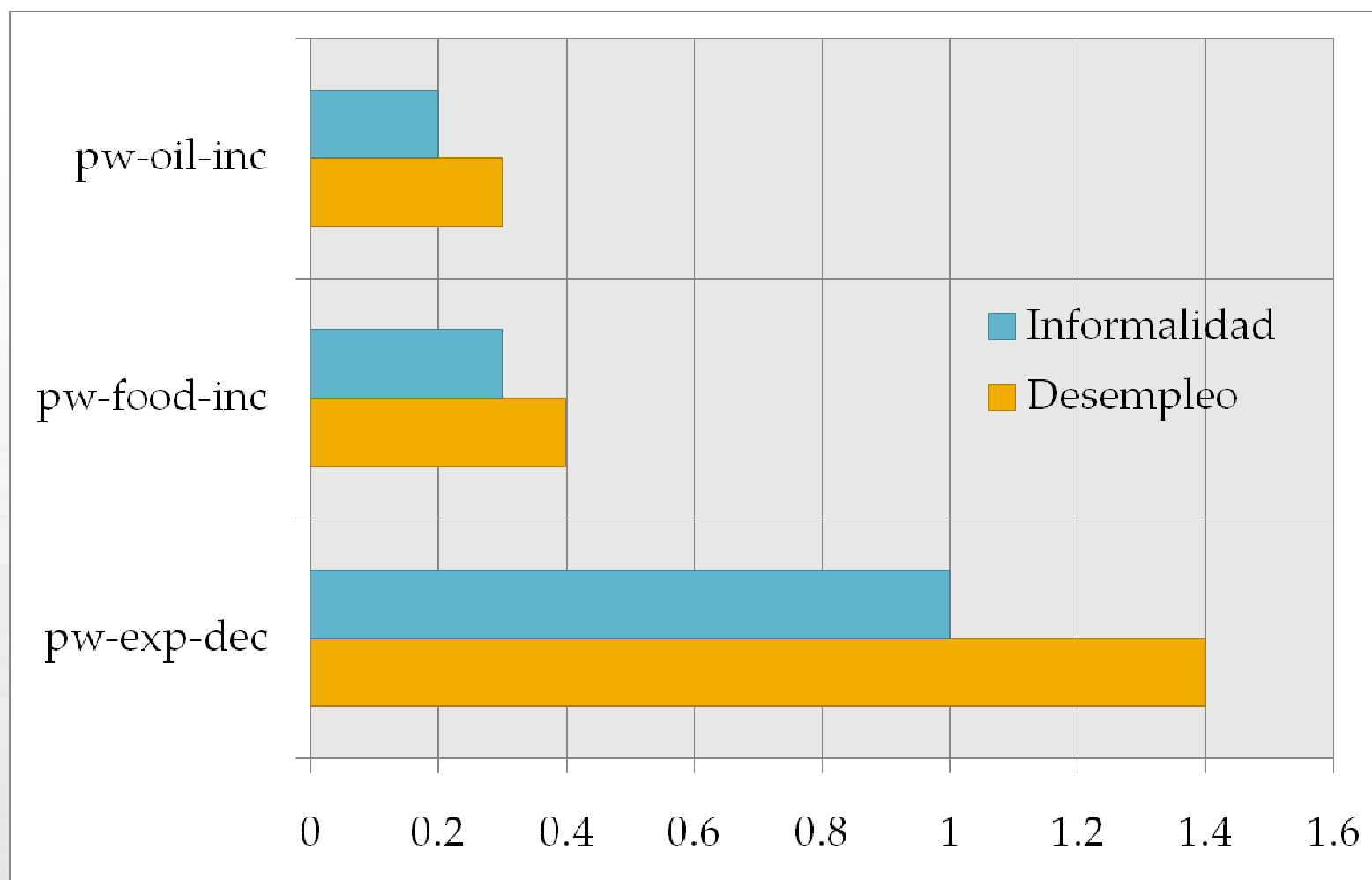


- Impacto moderado de la crisis internacional
- Lenta recuperación
- Caída en el ahorro de gobierno por baja en recaudación tributaria
- Inversión se reduce en período de crisis y se recupera lento
- Sin un repunte en del Déficit de CC por caída en importaciones
- Desempleo e informalidad aumentan por bajo dinamismo de la economía

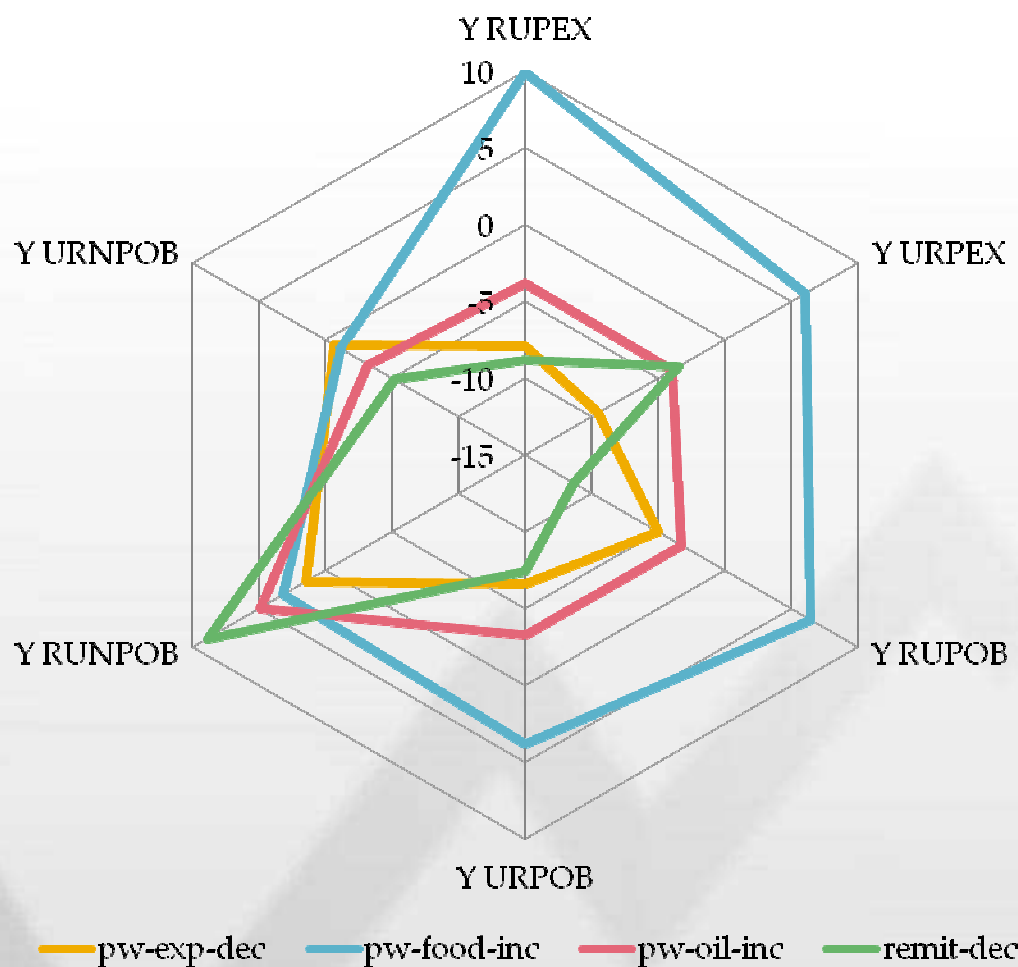
Choques externos: Impactos macroeconómicos



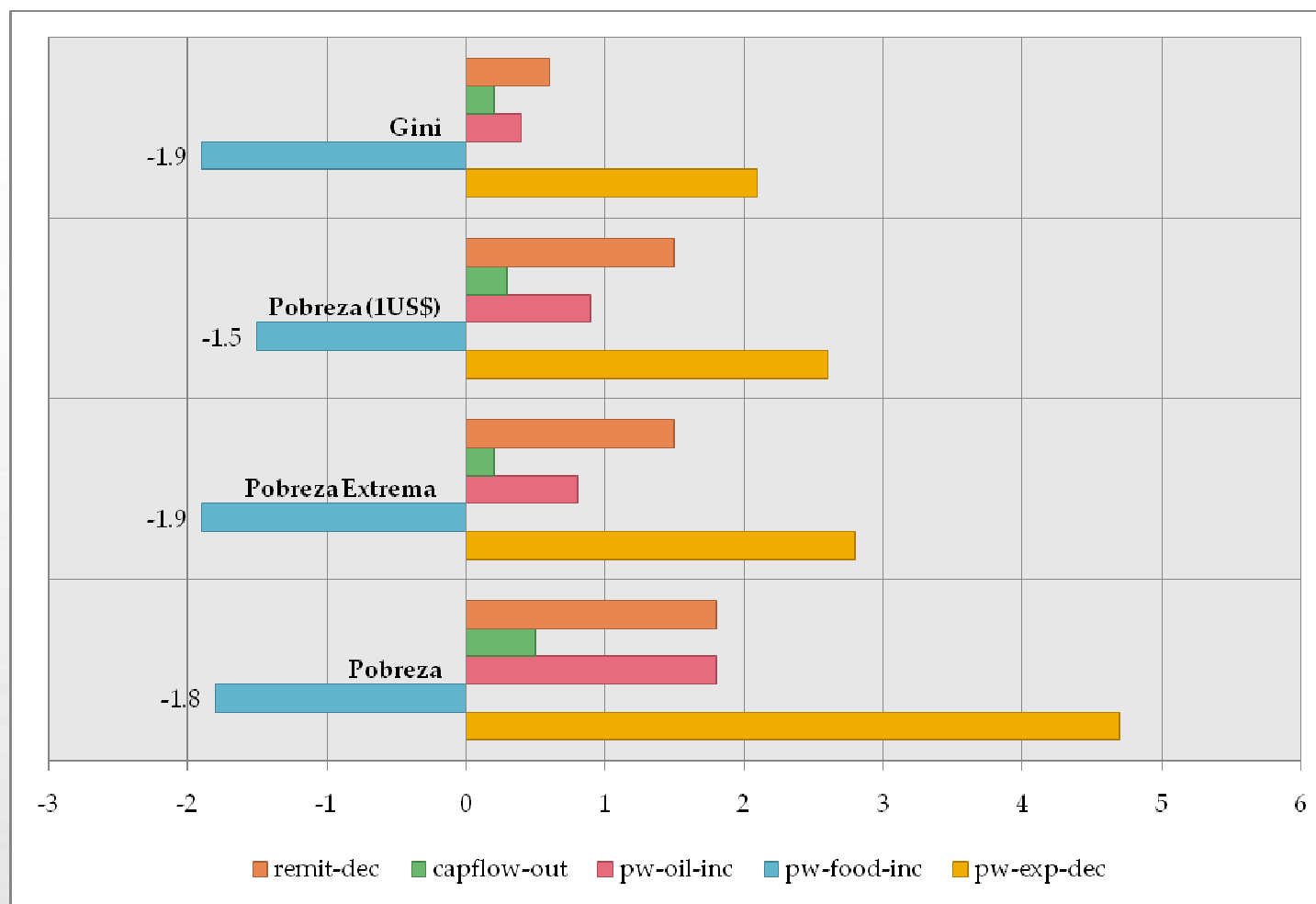
Choques externos: Mayor desempleo e informalidad



Choques externos: Impactos en Ingreso de los Hogares



Choques externos: Impactos en pobreza y desigualdad

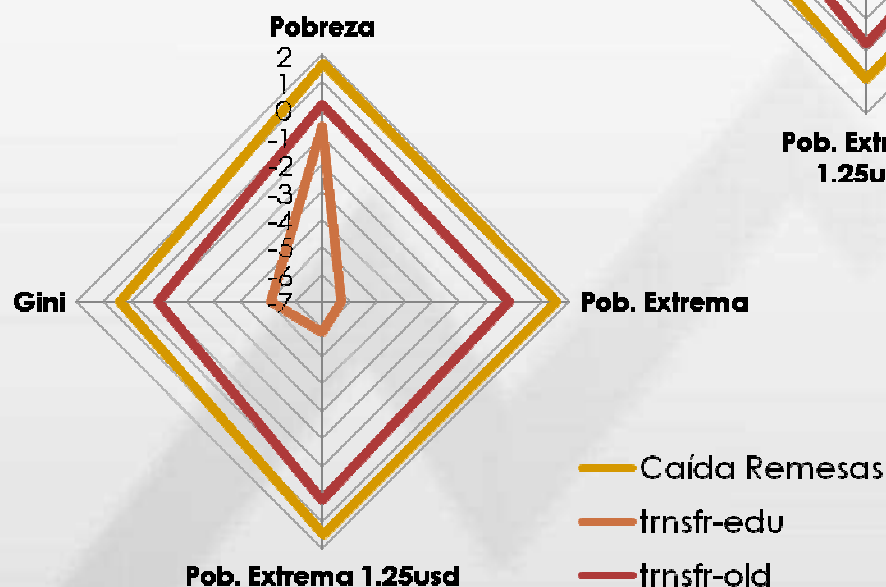
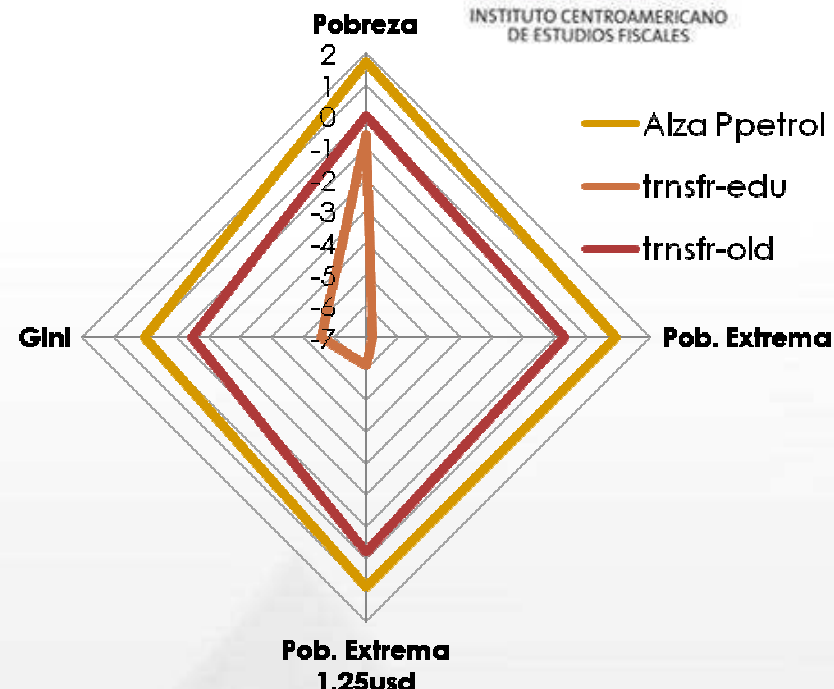
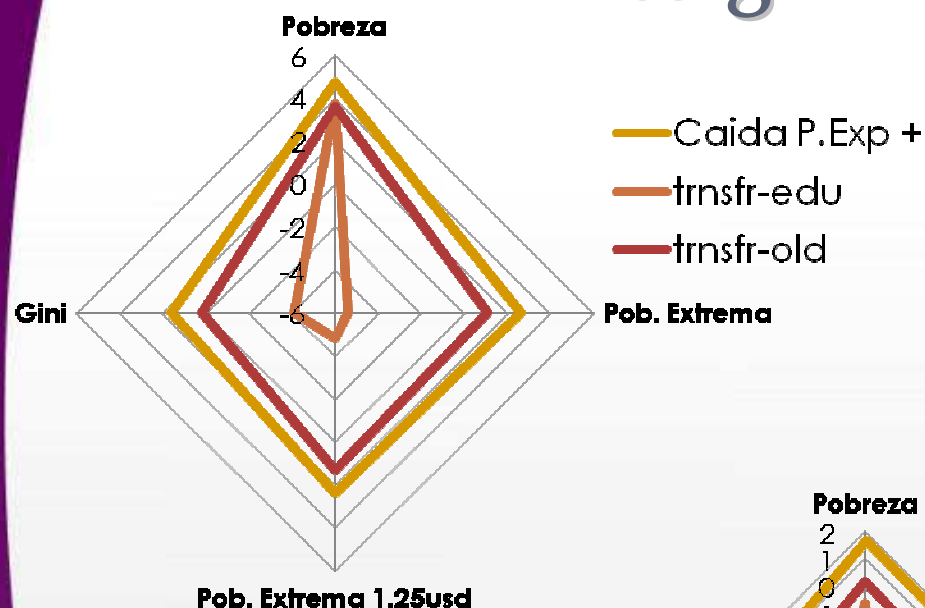


Opciones de política ante choques externos



- Políticas con un impacto significativo
 - Fijación del consumo de seguridad social
 - Fijación del consumo de seguridad social reduciendo aportes patronales
 - Fijación del consumo de gobierno en educación
 - Transferencias a la educación
 - Pensiones no contributivas

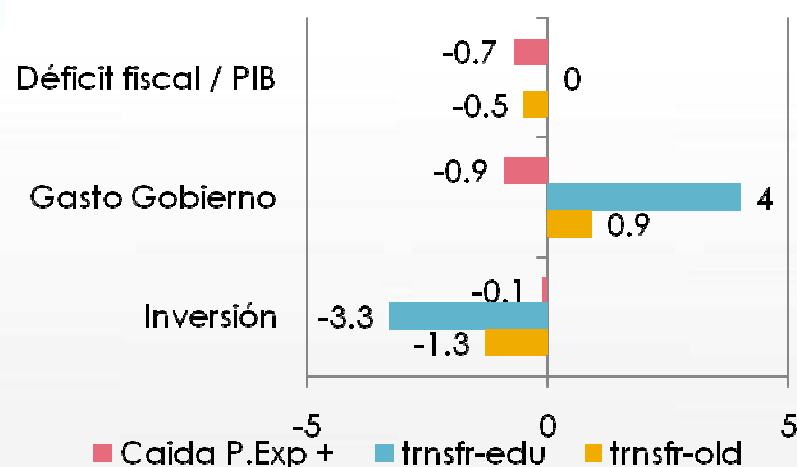
Efectividad de las políticas Reducción de la pobreza y desigualdad



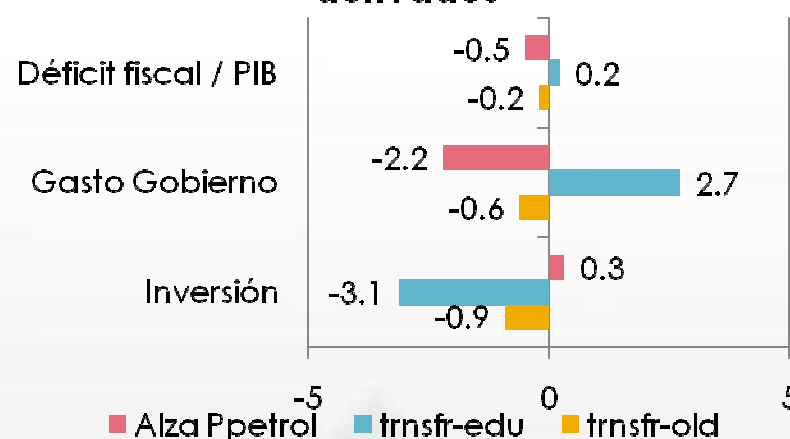
Costo de las políticas

Reducción de la pobreza y desigualdad

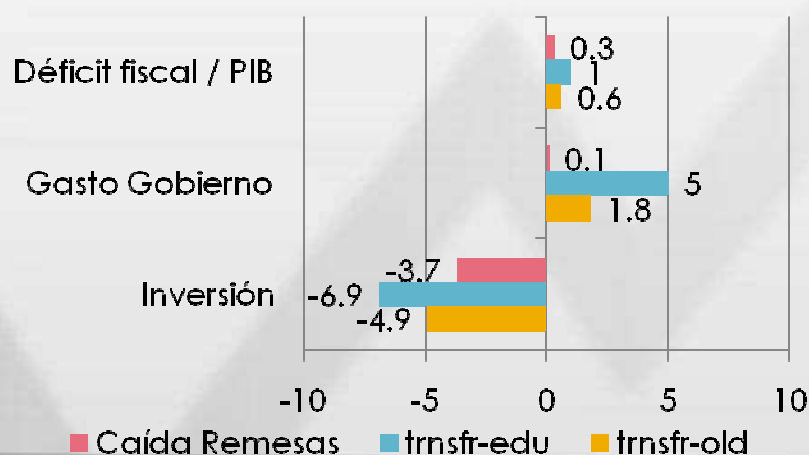
Caída en precio de exportaciones



Aumento en precio de petróleo y derivados



Caída en remesas



Efectividad y costo de las políticas:

Protección del gasto social



	Caida P Exp	ssoc- con	ssoc- con.dec	target- gpc-edu	Alza P Petrol	ssoc- con	ssoc- con.dec	target- gpc-edu
Consumo Gobierno Educación	-1.7	-1.8	-1.4	0.0	-0.9	-0.5	-0.9	0.0
Consumo IGSS	-18.2	0.0	0.0	-17.9	-5.6	0.0	0.0	-5.5
Inversión	-0.1	-0.5	-0.8	-0.3	0.3	0.2	-0.1	0.2
Déficit Fiscal	0.7	0.6	0.5	0.7	0.5	0.4	0.3	0.4
PIB	-2.2	-2.1	-2.1	-2.2	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5

Hallazgos

- Los principales choques externos identificados fueron una caída en el precio internacional de las principales exportaciones y una caída en la entrada de remesas familiares.
 - Fuerte reducción en el crecimiento económico y aumento en la pobreza y la pobreza extrema.
- Si el precio internacional del petróleo aumenta no se reduce el PIB, aunque si incrementa la pobreza y la pobreza extrema.
 - Impacto focalizado en sector servicios
- No fue significativo el escenario de salida de capitales.
 - Grado de integración financiera externa es reducido.

Hallazgos

- Efectos económicos no deseados
 - Reducción del ahorro doméstico, puede desplazar inversión productiva.
 - ¿Qué pasa en un escenario de alta incertidumbre?
- La pobreza se redujo ante un incremento en el precio internacional de los alimentos.
 - País es exportador de alimentos esta situación favorecería a la economía, ya que tendría casi el efecto inverso de una caída en el precio de las exportaciones.
 - Este escenario tiene efectos positivos como una reducción en los niveles de pobreza y pobreza extrema, y el impacto de las políticas es marginal sobre estos indicadores, a pesar de que se genera una caída en el PIB no agrícola.

Recomendaciones de política



- Las políticas simuladas podrían contribuir a la reducción de la pobreza ante choques externos.
 - Transferencias directas del gobierno a los hogares fueron las más efectivas en reducir la pobreza
 - Su impacto estaría limitado a la duración de la política.
 - Si se eliminan abruptamente pueden generar efectos sociales significativos, no solamente elevando la pobreza y la pobreza extrema, sino que propiciando el abandono escolar, en el caso de las transferencias a la educación, y agravando la situación de los adultos mayores.
 - El costo fiscal reducido de proteger el gasto en educación y seguridad social permite proteger de un mayor deterioro al limitado acervo de capital humano del país.

Recomendaciones de política



- Una política de subsidios al consumo final o al consumo intermedio de derivados del petróleo sería altamente costosas en términos fiscales, solamente beneficia a los hogares urbanos y propiciaría un sacrificio en la inversión privada de carácter significativo.
 - También tendría costos significativos en términos de reducción del PIB en años posteriores a la crisis (trienio 2013-15, en el caso de las simulaciones realizadas).
 - Su efectividad es discutible y debe tenerse cautela a la hora de aplicar una política de este tipo.

Consideraciones para la política pública



- Alza alimentos reduce pobreza en el modelo. Pero deben considerarse
 - Efectos en ciertas áreas geográficas
 - Problemas climáticos
 - Recomendable contar con sistemas de vigilancia por vulnerabilidad nutricional
- Transferencias para la educación es importante vigilar el cumplimiento de responsabilidades
- Subsidios generalizados a los alimentos son muy onerosos
 - Importante considerar mecanismos de focalización
- Efectos sobre la inversión por costo fiscal transferencias
 - Reduce ahorro público
 - Importante contar con mecanismos de selección de beneficiarios, para evitar mayores costos
- Es imperativo fortalecer la capacidad del sector público
 - Aumento carga tributaria
 - Cobertura sistemas protección social
 - Institucionalidad

!Muchas gracias!